Dikotomi Konsep Birokrasi dan Demokrasi: Masalah yang bersifat Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis

Seta Basri

ABSTRAK

Artikel membahas dua konsep inti dalam administrasi publik yaitu birokrasi dan demokrasi. Bahasan dilakukan dari aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Kedua konsep kemudian dipertentangkan secara dialektis , baik aspek keduanya yang paradoksal maupun simetris satu sama lain. Studi yang dilakukan menggunakan library research. Data-data kepustakaan yang digunakan adalah literature teoretis per se mengenai birokrasi, demokrasi, dilengkapi dengan aneka literatur yang telah menganalisis hubungan dari kedua konsep. Asumsi penulisan adalah kedua konsep sesungguhnya bersifat simetris dan komplementatif satu dengan lain ketimbang paradox. Hasil pembahasan menyimpulkan bahwa konsep birokrasi dan demokrasi bersifat komplementatif, saling melengkapi satu sama lain. Statement-statement yang menyimpulkan bahwa kedua konsep bersifat paradox satu sama lain diakibatkan oleh adanya implementasi birokrasi dan demokrasi yang lebih bersifat patologis pada saat kedua konsep diaplikasikan di dalam tataran aplikasi nyata pemerintahan sehari-hari.

Kata Kunci : *Birokrasi, Demokrasi, Administrasi Publik, Politik Birokrasi*

PENDAHULUAN

Istilah birokrasi dan demokrasi kerap dipertentangkan satu sama lain, kendati secara konseptual dua variabel tersebut berada dalam satu alur kegiatan sistem politik. Demokrasi berkenaan dengan fungsi-fungsi dan struktur-struktur input sistem politik. Birokrasi berkenaan dengan fungsi-fungsi dan struktur-struktur output sistem politik. Dengan demikian, hubungan antara demokrasi dan demokrasi adalah sinergis bukan antagonis satu sama lain. Lalu, bagaimana kemudian muncul persepsi bahwa birokrasi dan demokrasi adalah dua konsep yang dikotomis?

Nuansa dikotomis hubungan kedua konsep tersebut sesungguhnya ada pada level persepsi. Birokrasi kerap diidentikkan dengan keketatan aturan, kepatuhan pada garis wewenang, tidak ada kompromi, sementara demokrasi terkait dengan kebebasan, kompromi, negosiasi, dan akomodasi. Dengan demikian, pernyataan yang menyebutkan bahwa birokrasi dan demokrasi bertentangan sesungguhnya akibat kedua konsep dilihat secara *per se,* terpisah, bukan sebagai dua konsep yang bergerak dalam kosmos yang sama yaitu sistem politik negara. Artikel ini akan menelusuri hubungan kedua konsep ini. Birokrasi dan demokrasi akan berusaha dilihat dalam perspektif yang holistik, kendati dalam upaya tersebut tentu tidak akan terhindarkan pembahasan masing-masing konsep secara *per se.*

Birokrasi dan demokrasi memiliki pendukungnya masing-masing. Pihak yang mendukung birokrasi menganggap bahwa entitas inilah yang secara nyata bekerja bagi

publik atau warganegara. Dalam pandangan pihak ini, demokrasi sekadar *pesta-pora* yang secara ilutif memberi kesan bahwa publik dapat benar-benar menentukan keinginannya sendiri. Padahal, para aktor demokrasi, yaitu pejabat politik yang dipilih publik (presiden, gubernur, bupati, walikota) dan para anggota parlemen pusat serta daerah, hanya memiliki masa jabatan pendek dan sebab itu sarat dengan *vested-interest*nya sendiri. Padahal, menurut para pendukungnya, birokrasilah yang sesungguhnya menjadi ujung tombak suatu kebijakan, pihak yang pada lini terdepan melaksanakan aneka perencanaan yang dibuat oleh para pejabat politik tersebut, dari satu periode pejabat politik ke periode lainnya secara kontinyu.

Para pendukung demokrasi pun berkebalikan dengan kubu pertama, melihat birokrasi sebagai hambatan pelaksanaan kehendak demokrasi. Birokrasi dianggap lamban, tidak peka, kaku, dan selalu berlindung di balik *payung hukum* di dalam menjalankan kehendak publik seperti tertuang dalam janji-janji kampanye yang diwujudkan dalam program kerja para pejabat politik. Masa jabatan terbatas menjadikan para pejabat politik terkesan menganggap tata kerja birokrasi yang hirarkis-prosedural sebagai penghambat pelaksanaan program yang telah mereka susun. Sebab itu, kerap para pejabat politik melakukan rotasi (kerap secara besar-besaran) terhadap aparatur birokrasi, terlebih apabila dinilai birokratnya masih dianggap tunduk pada lawan politik mereka sebelumnya. Tujuannya adalah agar hanya birokrat yang patuh dan bisa bekerja sama dengan mereka sajalah yang memegang kendali birokrasi. Hal ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa birokrasi merupakan anasir potensial yang akan menghambat rencana-rencana yang para pejabat politik susun dalam periode *pesta demokrasi.*

Perumusan Masalah

Artikel ini berupaya mencari sejumlah jawaban atas persoalan-persoalan berikut:

1. Seperti apakah pemetaan hubungan birokrasi dan demokrasi yang dinilai sebagai dikotomi?

2. Sinergitas seperti apa yang seharusnya ada antara konsep birokrasi dan demokrasi agar memungkinkan untuk diterapkan dalam kinerja birokrasi dan demokrasi dalam sistem politik suatu negara?

Signifikansi Penulisan

Signifikansi penulisan artikel ini adalah :

1. Memetakan konsep birokrasi dan demokrasi secara *per se* untuk kemudian dicarikan hubungan sinergis di antara keduanya.

2. Memetakan hubungan konfliktual yang selama ini mendikotomikan konsep birokrasi dan demokrasi.

3. Memberikan pandangan baru seputar hubungan sinergis yang mungkin antara birokrasi dan demokrasi.

Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan artikel ini adalah :

1. Menyediakan wawasan teoritis seputar konsep birokrasi dan demokrasi.

2. Menggali sejumlah pemahaman baru seputar konsep birokrasi dan demokrasi yang selama ini mungkin luput dari perhatian publik.

3. Untuk memperkaya khasanah ilmiah yang bersifat teoretis dalam Jurnal Ilmu Administrasi (JIA) Sandikta, tempat penulis banyak terlibat kegiatan tulis-menulis di dalamnya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian di dalam tulisan ini menggunakan *library research.* Penulis akan melakukan studi atas aneka literatur yang dianggap mampu menjawab masalah yang sudah dirumuskan sebelumnya. Literatur-literatur yang dijadikan rujukan adalah yang khusus membicarakan konsep birokrasi, demokrasi, dan hubungan antara kedua konsep tersebut. Setelah literatur mengenai suatu masalah ditemukan, penulis akan melakukan triangulasi dengan literatur lain yang mengaji masalah serupa sehingga diperoleh suatu gambaran yang berimbang sebagai bahan membuat kesimpulan.

Adapun cara yang ditempuh adalah sebagai berikut: Pertama, penulis akan mengeksplorasi sejumlah konsep yang menjelaskan mengenai birokrasi dan demokrasi. Kedua, penulis akan menempatkan kedua konsep tersebut dalam satu kajian yang terkait satu sama lain.

KAJIAN TEORITIS

Birokrasi

Kemungkinan besar, begitu konsep birokrasi diperdengarkan, perhatian langsung tertuju pada sosok Max Weber, sosiolog Jerman abad ke-19. Memang, Weberlah pihak yang termasuk paling awal meneliti secara sistematis mengenai konsep ini. Namun, secara etimologis dan terminologis Weber tidak pernah menggunakan konsep birokrasi secara definitif. Hal yang Weber lakukan adalah mengamati tata kerja para pegawai yang bekerja untuk Dinasti Hohenzollern di Prussia semasa ia hidup, dan karena ia nilai kurang efektif dan efisien kinerjanya, ia menawarkan bentuk ideal kinerja birokrasi moderen yang legal-rasional.

Donald F. Kettl melansir bahwa konsep birokrasi, secara etimologis dan terminologis, berasal dari masa-masa administrasi Kerajaan Perancis sekitar tahun 1300an (Kettl, 2006: 366). Saat itu di Perancis, raja memiliki bawahan yaitu para administrator yang menyimpan aneka catatan keuangan kerajaan ke dalam sebuah ruangan khusus. Di ruangan tersebut mereka meletakkannya di atas kain wol berwarna coklat yang disebut *la bure.* Para administrator tersebut kemudian menyebut ruangan penyimpanan tersebut dengan sebutan *bureau* dan kemudian lahirlah konsep *bureaucracy.* Sejak saat itu, birokrasi memiliki aneka pengertian, tetapi tetap merujuk pada kinerja administrator dari sebuah rezim politik.

Penulis lain seperti Ralph P. Hummel menyatakan bahwa kata birokrasi berasal dari *bureau* dan *kratos* yang secara akronim bermaknakan *"the power of the office* (Hummel, 2000: 121)." Selanjutnya Hummel menyatakan bahwa birokrasi adalah " ... *the administrative apparatus of the modern state; but also any organization or part of an organization with specifically modern characteristics* (Hummel, 2000: 121)." Penulis lain seperti James Q. Wilson mendefinisikan birokrasi sebagai "*a large, complex organization composed of appointed officials* (Wilson: 2009: 265)." Colin Provost mendefinisikan birokrasi " ... *an organization or a set organizations designed to carry out a specialized set of tasks, often on a massive scale* (Provost, 2011: 165)." Provost lalu melanjutkan bahwa di dalam ilmu politik, sebagaimana pula dalam diskusi awam, birokrasi mengacu pada " ... *characteristics and workings of government organizations, although studies on bureaucracies have borrowed generously from research on economics and business organizations* (Provost, 2011: 165)."

Definisi-definisi birokrasi di atas sesungguhnya mendasarkan diri pada model Weberian mengenai karakteristik birokrasi. Artikel ini tidak akan secara khusus memuat pendapat Weber mengenai karakteristik birokrasi karena diasumsikan wawasan tersebut sudah tersebar luas dan merupakan *common knowledge.* Artikel ini lebih fokus pada

pengembangan konsepsi ini, bukan dari sudut ontologisnya melainkan lebih pada aspek epistemologis dan aksiologisnya. Kini penulis akan melansir sejumlah pendapat yang membangun konsep birokrasi berdasarkan aspek epistemologisnya..

Ali Farazmand menyatakan bahwa birokrasi, sebagai sebuah konsep memiliki sekurangnya tiga makna (Farazmand, 2009: 5). Makna pertama adalah seperti yang diujarkan oleh Max Weber dan kerap disebut sebagai Model Weberian, yang mengacu pada setiap organisasi masyarakat modern yang ditandai sejumlah karakteristik ideal seperti kesatuan komando, garis hirarki kewenangan yang jelas, pembagian dan spesialisasi kerja, pengumpulan dokumentasi kegiatan, sistem rekrutmen dan promosi berdasarkan *merit-system*, serta perintah dan peraturan tertulis yang digunakan untuk mengatur kinerja organisasi dan pemberian perintah.

Makna kedua birokrasi, merujuk pada setiap organisasi ataupun institusi berskala besar yang distrukturkan oleh misi, fungsi, dan proses kerja yang kesemuanya memiliki dampak terhadap lingkungan internal dan eksternalnya. Dalam konteks ini, pemaknaan birokrasi meluas, tidak hanya organisasi publik melainkan privat, juga meliputi organisasi-organisasi pemerintahan (kerajan/dinasti) di era kuno, bukan hanya modern. Pemerintahan dinasti dari peradaban-peradaban seperti Mesir, Babilonia, Cina, hingga kekhalifahan Islam pun termasuk ke dalam kajian birokrasi. Entitas-entitas tersebut dimasukkan karena sesungguhnya aspek-aspek ontologi birokrasi Weber pun dapat terlebih dahulu ditemukan pada aktivitas administrasi mereka dalam skala ukur yang berbeda-beda.

Makna ketiga dari birokrasi kurang dikenal dalam kajian akademik, tetapi kerap disebutkan dalam kajian-kajian politik dan sosiologis, yaitu meliputi kajian-kajian di lembaga-lembaga birokratik militer dan keamanan, baik publik maupun swasta (Farazmand, 2009: 5). Di dalam birokrasi semacam ini, terkandung fungsi dan struktur khusus yang tidak bisa disamakan dengan birokrasi publik atau swasta yang umum. Organisasi-organisasi seperti Mossad, *Central Intelligent Agency,* MI-6, Savak di era Pahlevi Iran, Badan Intelijen Negara, FBI, atau biro tentara swasta bayaran seperti *Blackwater* di Amerika Serikat masuk ke dalam kategori ini. Birokrasi, seperti aneka organisasi lainnya, selalu fleksibel atas perkembangan baik dari lingkungan internal maupun eksternalnya. *Ideal-typhus* birokrasi yang diidentifikasi oleh Weber tidak selalu mutlak dapat dimplementasikan secara *an sich* di dalam realitas akibat berbedanya karakteristik epistemologisnya.

Mengenai aspek aksiologis birokrasi, sebuah studi yang dilakukan Carie Fox and Philip Murphy mengkritisi *ideal-typhus* birokrasi model Weberian. Hasil kritisi mereka kemudian dapat digunakan dalam mengidentifikasi masalah-masalah seputar kinerja birokrasi yang selama ini kerap menjadi keluhan publik. Keduanya mengkritisi 4 karakteristik dalam birokrasi Weberian, kemudian merinci kebaikan konsep tersebut, kondisi apabila diterapkan secara berlebihan, dan kondisi apabila lemah penerapannya (Fox and Murphy, 2016: 219). Kritisi mereka atas keempat konsep tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Karakteristik pertama birokrasi yaitu hirarki, dinilai memiliki nilai kebajikan yaitu bahwa birokrasi memiliki pendelegasian wewenang yang tegas, dari pucuk pimpinan hingga bawahan. Kebajikan ini, secara ideal, akan mendorong munculnya akuntabilitas tindakan dari setiap personil birokrasi. Namun, di dalam kenyataan sehari-hari apabila hirarki ini diterapkan secara berlebihan akan memunculkan kondisi *rigidity* (kekakuan): Bahwa seorang birokrat akan takut membuat suatu keputusan dikarenakan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang tegas tersebut. Pada sisi lain, apabila hirarki diterapkan

secara lemah, birokrasi akan mengalami kekacauan rantai komando: Masing-masing personil dalam suatu birokrasi menganggap bahwa diri mereka layak membuat keputusan akibat kontrol hirarki yang kurang.

Karakteristik birokrasi yang kedua adalah *impartiality* (impasialitas), bahwa terdapat kebajikan yaitu birokrasi netral dalam memandang sesuatu. Namun, apabila kebajikan ini diterapkan secara berlebihan akan mendorong munculnya kondisi *disconnection* dalam arti ia terputus dengan substansi masalah dari publik yang dilayani. Masalah publik memiliki karakteristik khasnya sendiri-sendiri, sehingga suatu keputusan boleh saja tepat apabila diterapkan pada satu segmen masyarakat, tetapi belum tentu apabila diterapkan pada masyarakat lain.

Misalnya, syarat untuk mengikuti pemilu adalah kepemilikan KTP. Namun, ada masyarakat di suatu kelurahan akibat status wilayahnya belum jelas, warganya belum memiliki KTP. Apabila birokrasi mengalami *disconnection* maka warga di wilayah kelurahan seperti dalam contoh tidak boleh mengikuti pemilu, padahal mereka adalah warganegara pula. Di sisi lain, apabila masalah imparsialitas ini kurang tekanannya, maka muncul kondisi *bias*. Jadi, di dalam melakukan kegiatan pelayanan publik, birokrasi (lebih tepatnya, kalangan birokratnya) melakukan penilaian-penilaian subyektif yang berlebihan sehingga mendorong hilangnya netralitas dalam kegiatan pelayanan. Misalnya, akibat suatu segmen masyarakat merupakan asal-usul tempat tinggal sang birokrat, maka pelayanan atas wilayah tersebut selalu didahulukan.

Karakteristik ketiga birokrasi yang dikritisi Fox and Murphy adalah *expertise* (keahlian, kompetensi birokrat). Secara ideal, apabila kebajikan *expertise* ini menggejala, maka akan mendorong munculnya legitimasi dari publik atas setiap tindakan birokrasi, karena analisa birokrat atas masalah akan akurat dan efisien. Namun, apabila diterapkan secara berlebihan maka akan mendorong kondisi *tunnel of vision* (terlalu lama melakukan pertimbangan) sehingga keputusan yang diambil dinilai lamban. Sebaliknya, apabila tekanan atas *expertise* ini kurang, justru keputusan-keputusan yang dibuat akan sembrono, salah, dan memunculkan distorsi di kalangan publik yang dilayani.

Karakteristik keempat birokrasi yang dikritisi di sini adalah *record-keeping* (pendokumentasian data). Apabila kebajikan ini muncul secara tepat maka akan mendorong adanya transparansi. Siapa pun publik yang memiliki kepentingan atas pelayanan dapat melihat seluruh data yang mereka butuhkan. Kondisi yang muncul apabila *record-keeping* ini diterapkan secara berlebihan maka akan memunculkan *indiscriminate mass* dalam pengertian pihak-pihak yang tidak memiliki kepentingan dapat melihat data tersebut dan kemungkinan besar penyalahgunaan data akan terjadi. Pada sisi lain, apabila tekanan atas *record-keeping* ini kurang, akan memunculkan situasi keputusan yang samar akibat ketidaklengkapan dan ketidak-transparasian data.

Penjelajahan seputar konsep birokrasi pada bagian-bagian atas, menemukan sejumlah gambaran umum yang dapat ditarik garis besarnya. Pertama, secara ontologism, birokrasi adalah sebuah organisasi, bisa dimiliki oleh publik ataupun swasta. Karakteristik kinerja dari dua jenis birokrasi ini selalu diasumsikan serupa, yaitu sesuai dengan yang umum telah dikemukakan oleh Model Weberian. Model Weberian memberikan karakteristik birokrasi yang merupakan *ideal -typhus,* sehingga baik birokrasi publik maupun swasta ada yang menyerupai atau jauh melenceng dari *ideal-typhus* seperti digambarkan Weber. Namun perlu ditekankan, baik penyerupaan maupun pelencengan yang terjadi bukan bersifat total (paripurna) melainkan hanya berupa kecenderungan-

kecenderungan saja.

Kedua, secara epistemologis, konsep birokrasi terbangun tidak dalam ruang vakum sosial, dan karena itu ia rentan terhadap pengaruh dinamika internal maupun eksternal organisasi. Pengaruh ini dapat berupa pengaruh politik, sosial, budaya, ekonomi, ataupun teknologi. Dengan demikian, birokrasi menjadi sebuah konsep yang definisinya selalu dalam *on-going process* bergantung pada pengaruh yang diberikan terhadapnya.

Ketiga, secara aksiologis, konsep birokrasi di dalam tulisan ini dimaknakan dalam sebuah konsep yang tidak steril dari pengaruh politik. Baik itu oleh pengaruh politik dalam tataran kelembagaan politik maupun aktor-aktor politik. Dalam pemahaman yang ketiga ini, tulisan mengenai birokrasi inilah yang kemudian diperhubungkan dengan konsep demokrasi.

Demokrasi

Jika birokrasi erat kaitannya dengan aspek organisasional, maka demokrasi erat kaitannya dengan aspek perubahan organisasional suatu negara secara makro. Demokrasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung.

Demokrasi langsung hanya mungkin diselenggarakan jika cakupan wilayah dan konstituen tidak terlampau besar. Demokrasi langsung ini berlaku apabila seluruh kebijakan negara ditentukan secara referendum (seluruh warganegara secara langsung memilih, bukan diwakilkan), di mana Swiss kerap melakukannya di dalam kanton-kanton mereka. Namun, secara umum, demokrasi langsung kurang efektif jika dilakukan dalam lingkup negara dengan jumlah penduduk dan wilayah yang besar. Di dalam kondisi seperti ini, demokrasi perwakilan merupakan jenis demokrasi yang banyak dipilih untuk dipraktekkan. Artikel ini mengasumsikan demokrasi yang diselenggarakan berjenis demokrasi perwakilan.

Di dalam demokrasi perwakilan, warganegara mewakilkan kepentingannya kepada pejabat politik, yang bisa berupa anggota legislatif, presiden, gubernur, bupati, ataupun walikota. Setelah warganegara memilih, selanjutnya aktor-aktor tersebutlah yang “mengatur” negara dan menyelenggarakan kepentingan warganegara di dalam suatu periode jabatan. Berbeda dengan birokrat, pejabat politik dipilih langsung oleh warganegara melalui mekanisme pemilu.

Makna demokrasi yang bersifat awam adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Namun, pengertian semacam itu lebih menyerupai *slogan* ketimbang menjelaskan substansi konsepnya. Mengenai makna substansi konsep demokrasi, Charles Tilly sekurangnya mengidentifikasi ada empat pengertian, yaitu secara: (1) Konstitusional; (2) Subtantif; (3) Prosedural; dan (4) Orientasi Proses (Tilly, 2007: 7-9).

Secara konstitusional, demokrasi “ ... *concentrated on laws a regime enacts concerning political activity.”* Dalam konteks demokrasi secara konstitusional ini, kita dapat mempertanyakan siapa yang menjalankan kegiatan demokrasi dalam suatu negara, apakah oligarki, monarki, republik, sistem presidensil, parlementer, dan sejenisnya. Hal-hal tersebut dapat ditelusuri di dalam konstitusi (UUD) suatu negara. Pengertian demokrasi secara konstitusional ini penting untuk melakukan kajian bagaimana suatu demokrasi dijalankan di suatu negara. Apa yang diterakan di dalam konstitusi akan menjelaskan aktor-aktor dan lembaga-lembaga politik apa saja yang nantinya menjalankan roda birokrasi suatu negara, bagaimana cara mereka menjalankannya, dan apa prosedur penyelesaian sengketa kewenangan apabila terjadi.

Secara substantif, demokrasi dikaitkan

dengan pertanyaan-pertanyaan radikal seputar apa yang dilakukan pemerintahan terpilih terhadap warganegaranya. Pertanyaan-pertanyaan seperti apakah pemerintah mempromosikan kesejahteraan, keamanan, persamaan kesempatan sosial, pendidikan, penciptaan lapangan kerja, dan sejenisnya. Suatu demokrasi, dari sudut pandang substantif ini, dianggap berjalan apabila pemerintah mampu menggerakkan roda birokrasi untuk memenuhi substansi-substansi kehidupan warganegara tersebut.

Secara prosedural, demokrasi dilihat dari sudut pandang apakah suatu rezim pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Dari sudut pandang prosedural ini, dipertanyakan bagaimana sistem pemilu yang dijalankan, apakah yang berlaku sistem multipartai, dua partai, atau satu partai. Kemudian, bagaimana tata persaingan antar partai peserta pemilu berikut arbitrasinya apabila terdapat sengketa satu sama lain. Juga yang tidak kalah penting, aturan main berapa lama pejabat politik menduduki jabatannya. Pengertian demokrasi secara prosedural ini bersifat mekanis, dingin, dan cenderung memperdebatkan hal-hal teknis ketimbang substantif.

Secara orientasi-proses, demokrasi ditinjau dari sudut yang lebih filosofis. Misalnya, partisipasi politik harus efektif yang bermakna bahwa sebelum calon pejabat politik (caleg, capres) membuat program kampanye, diadakan terlebih dahulu dialog publik untuk *sharing* informasi dan membuat kesepakatan (misalnya kontrak politik antara caleg/capres dengan konstituen di suatu region). Juga, harus terdapat kesempatan yang sama untuk melakukan pemberian suara, baik untuk warganegara biasa, pasien rumah sakit jiwa, kalangan minoritas primordial, tahanan, kalangan diaspora, ataupun penyandang disabilitas. Termasuk ke dalam orientasi proses ini adalah *control of the agenda* dengan mana publik atau konstituen mendapatkan kesempatan yang cukup untuk mengendalikan agenda-agenda pemerintah. Pemaknaan demokrasi yang keempat ini kendati cukup sulit diterapkan, tetapi merupakan kunci keterlibatan publik di dalam penyelenggaraan negara secara umum, ataupun *monitoring* dan *evaluasi* atas kinerja pejabat politik dan birokrat publik selaku perangkatnya. Dan pengertian ini pulalah yang mendekatkan antara konsep birokrasi dan demokrasi secara aplikatif.

Dari keempat konsep birokrasi Tilly ini, maka dapat dipahami bahwa sesungguhnya pemerintah tidak terlepas dari perhatian masyarakat. Keempat pemaknaan demokrasi tersebut selalu mengaitkan warganegara, baik selaku sumber legitimasi maupun pengendali kinerja pemerintahan dengan pemerintah sebagai "pesuruhnya.". Para pejabat politik yang terpilih kemudian menjadi pimpinan tertinggi birokrasi negara. Para pejabat politik tersebut mengangkat jajaran birokrasi negara, mengarahkan target kerja, melakukan pengawasan, dan memperoleh tanggapan dari warganegara. Baik buruknya kinerja pejabat politik tercermin dari penerapan layanan yang diberikan aparatur birokrasinya kepada masyarakat. Dengan demikian, tentu sulit untuk menempatkan posisi birokrasi dalam lingkungan yang steril atas pengaruh politik.

Demokrasi pun bukanlah suatu konsep pemerintahan tanpa kritik. Demokrasi kerap menghasilkan kebijakan-kebijakan yang keliru, salah arah, tetapi teramankan di dalam perlindungan slogan "telah melalui proses yang demokratis." Demokrasi pun kerap menghasilkan pejabat-pejabat politik yang kurang kompeten bahkan cenderung berkarakter demagog, tetapi memperoleh memperoleh legitimasi politik akibat telah "terpilih berdasarkan mekanisme demokratis sesuai prosedur." Kebijakan keliru yang menjadi dasar hukum kerja para birokrat dan pejabat politik yang kurang kompeten selaku superordinat para birokrat, kerap terjadi akibat publik pemilih yang kurang rasional.

Brian Caplan membeberkan tesis bahwa konstituen (pemilih) seringkali berada di bawah keyakinan palsu atas suatu isu kebijakan ataupun penokohan pejabat politik. Menurutnya " ... *when people vote under the influence of false beliefs that feel good, democracy persistentely delivers bad policies. As an old computer programming slogan goes, GIGO –Garbage in, garbage out* (Caplan, 2006: 2)." Dengan mengutip Robert Kuttner, Caplan menjelaskan mengapa keyakinan palsu dalam *trend* pemilihan pejabat politik dapat muncul:

> *The essence of political democracy – the franchise—has eroded, as voting and face-to-face politic give way to campaign-finance plutocracy ...[T]here is a direct connection between the domination of politics by special interest money, paid attack ads, strategies driven by polling and focus groups—and the desertion of citizens ... People conclude that politics is something that exclude them* (Caplan, 2006: 5)."

Sebagai sebuah mekanisme pemerintahan yang menekankan pentingnya pelibatan massa rakyat dalam pemilihan umum, demokrasi rentan terhadap kepentingan sempit kalangan kaya secara finansial. Mereka dapat saja mendanai aneka polling, kelompok diskusi para pakar, untuk mempengaruhi publik agar menganggap agenda-agenda yang telah mereka tetapkan sebelumnya sebagai baik, bagus, dan tulus mementingkan kepentingan seluruh warganegara (dalam kenyataannya kerap hanya pesan para sponsor para politisi).

Semakin demokratis suatu negara, semakin bebas media massanya. Para calon pejabat politik yang punya kepentingan sendiri berlomba-lomba menganeksasi media massa dan mengisinya dengan program-program mereka sendiri. Publik, yang setiap hari menonton televisi sebagai misal, lambat-laun tumbuh kesadaran palsunya bahwa apapun yang ia terima saat menonton sebagai faktual dan benar. Di sinilah letak ilusi yang salah dalam demokrasi, dan tentu saja ini berujung pada terjadinya pilihan-pilihan politik warganegara yang tidak lagi rasional.

Mengenai mengapa demokrasi semakin lama semakin menjenuhkan, dapat kiranya digambarkan oleh pernyataan Caplan " ... *that voters are deeply ignorant about politics. They do not know who their representatives are, much less what they do. This tempts politicians to pursue personal agendas and sell themselves to donors* (Caplan, 2011: 1-2). Dengan demikian, ketidaktahuan mereka akan aktor politik yang mereka pilih mendorong mereka seakan berilusi manakala memberikan suara di saat pemilu. Akibatnya, siapapun aktor politik yang akhirnya menjadi pejabat publik bukanlah orang yang berjuang untuk kemaslahatan umum melainkan kepentingan sempit mereka dan para kapitalis yang menjadi sponsornya.

Muncul fenomena semakin rendahnya *political efficacy* di kalangan warga negara akibat kinerja aktor dan lembaga politik yang dinilai tidak amanah dalam mewujudkan janji-janji mereka di masa kampanye (Axford, 2002: 145). Situasi rendahnya *political efficacy* ini, apabila terus dibiarkan, akan memunculkan suatu kondisi yang disebut sebagai *political disaffection* (Torcal and Montero, 2006: 6).

Hal-hal mengenai demokrasi sebagai bukan sebuah mekanisme pemerintahan yang sempurna perlu diangkat dalam konteks dikotomi birokrasi dan demokrasi. Birokrasi memiliki patologinya sendiri, dan tentu saja demokrasi pun memiliki penyakit yang serupa. Apabila patologi birokrasi bertemu dengan patologi demokrasi dalam suatu masa rezim pemerintahan, dapat terbayang betapa kusutnya administrasi publik yang diterapkan.

PEMBAHASAN

Sesungguhnya, apapun bentuk pemerintahannya, birokrasi akan tetap ada. Ramses II Si Fir'aun, Nebukadnezar, Shih Huang-ti, Khalifah Abbasiyah, Franco, Hugo Chaves, Soeharto, bahkan Joko Widodo, seluruhnya tidak akan bisa menjalankan administrasi pemerintahan tanpa topangan kerja birokrasi. Seperti telah dikemukakan Ali Farazmand, sejak era kuno hingga modern, apapun bentuk kerajaaannya, birokrasi tetap hadir kendati dengan kinerja yang berbeda-beda. Tidak pernah ada birokrasi yang sepenuhnya legal-rasional baik di masa lalu, kini, dan datang, manakala birokrasi secara epistemologis memang menjadi alat dari pemegang kekuasaan politik dalam menjalankan roda pemerintahannya.

Dengan demikian, birokrasi adalah entitas faktual, baik dalam sistem pemerintahan kekhalifahan, otoritarian, kediktatoran, negara-negara kota Yunani, hingga negara-negara modern saat ini yang menyebut dirinya demokrasi. Selalu terjadi persinggungan antara birokrasi dengan apapun jenis pemerintahan yang ada. Di Indonesia sebagai misal, kinerja yang ditunjukkan birokrasi selalu berbeda di masa-masa rezim Sukarno, Suharto, Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, hingga Joko Widodo. Kinerja birokrasi selalu diarahkan menurut kebijakan politik dari masing-masing kepala pemerintahan (pejabat politik) yang berkuasa, yang kendati secara umum dapat disebut demokrasi tetapi secara epistemologis dibangun dengan asumsi-asumsi yang berbeda.

Hingga titik bahasan ini perlu bagi kita untuk menetapkan di mana posisi birokrasi dan demokrasi seharusnya. Demokrasi berkenaan dengan tata cara pemilihan para pejabat, penentuan tujuan (target) suatu rezim pemerintahan, dan bagaimana cara akuntabilitasnya terhadap para konstituen. Birokrasi adalah alat yang dipergunakan para pejabat politik untuk mengimplementasikan tujuan-tujuan rezim yang telah ditetapkan. Jadi, demokrasi ada dalam aras input sistem politik, sementara birokrasi ada dalam aras output sistem politik. Posisi birokrasi menjadi krusial, karena apapun tindakan yang mereka lakukan akan dievaluasi oleh publik dan menjadi bahan masukan bagi input sistem politik kembali.

Mengenai persinggungan antara birokrasi dan demokrasi, di antara dijelaskan oleh Fred W. Riggs. Riggs menyatakan asumsi dikotomis yang ingin memisahkan antara masalah politik (dalam demokrasi) dan administrasi negara yang dijalankan birokrasi adalah suatu mitos. Secara tegas, Riggs menyatakan bahwa pemisahan aktual di dalam kenyataan pemerintahan sehari-hari tidak pernah ada. Birokrasi dijalankan oleh birokrat, dan birokrat memperoleh *political power* dari pejabat politik yang diangkatnya. Dengan demikian, menurut Riggs tidak ada birokrat yang netral: Birokrat merupakan subordinat dari pejabat politik: Siapapun pejabat politik yang kebetulan berkuasa. Riggs menyatakan bahwa birokrasi sendiri adalah:

> " ... *all appointed officials regardless of their tenure in office, their civil/ military status or their rank ... public bureaucracy always perform both administrative and political (including nonpartisan) roles ... we need to consider their political roles, and conversely, to understand their political function we need to think about their administrative roles also* (Riggs, 2001: 816)."

Riggs juga mengamati bahwa dalam sistem presidensial, yang konon presiden dapat memilih menteri berdasarkan meritokrasi, birokrasi tidak bisa dilepaskan dari politik. Para birokrat karir di Amerika Serikat misalnya, sadar bahwa kesuksesan personal mereka hanya bisa dicapai dengan syarat mereka mampu memuaskan tuntutan atau harapan dari suatu kelompok kepentingan khusus yang beraliansi dengan para politisi,

yang dalam hal ini adalah para anggota Kongres (parlemen). Riggs menyatakan:

> " .... *these groups and their congressional allies, in turn, know their needs wil be best served by well-qualified officials whose long-term experience and training enable the to administer well. The careerists, accordingly, know that their own self-interest will be best served by good administration of their programs* (Riggs, 2001: 828)*."*

Di Indonesia pada era SBY dan Joko Widodo pun, asal-usul para menteri terbagi dua, ada yang didasarkan atas meritokrasi dan ada pula para politisi yang merupakan respresentasi partai politik pendukung pemerintahan. Dengan demikian, sudah dapat ditebak sebelumnya bagaimana pola hubungan antara birokrasi dan masalah-masalah politik.

Kendatipun Weber memaksudkan birokrasi sebagai organisasi yang diwenangi otoritas legal-rasional, birokrasi pun tetap berwatak politis dikarenakan pejabat eselon atas mereka ditunjuk oleh pejabat politik yang punya agenda tertentu, dan diharapkan terselenggara di bawah kendali birokrat eselon atas tersebut. Inti yang hendak diungkapkan di sini, adalah hampir tidak mungkin untuk mengeluarkan pernyataan bahwa birokrasi bersifat netral, steril dari pengaruh politik.

Birokrasi tidak terlepas dari pengaruh politik, dan sebab itu menjadi hal yang menarik untuk melakukan suatu koneksi antara birokrasi dan demokrasi. Dari sudut pandang demokrasi, birokrasi dapat saja dianggap sebagai entitas yang antidemokrasi. Slogan antibirokrasi kerap berkumandang dalam pidato-pidato para calon pejabat politik. Tuduhan bahwa birokrasi adalah entitas publik yang lamban, selalu meminta upah atas pelayanan yang diberikan, kaku, dan mengalami apa yang disebut DeHoog sebagai *biropatologi*. *Biropatologi* adalah penyakit yang ditemukan dalam organisasi pemerintahan yang mengurangi kemampuan efektif mereka dalam memenuhi tujuan kebijakan melalui serangkaian program, secara efisien dan responsif (DeHoog, 2000: 132). Dengan demikian, slogan antibirokrasi pun jatuh menjadi sekadar isu-isu politik untuk menggerakkan pilihan politik warganegara, membuat birokra sebagai *common enemy,* kendati slogan tersebut hanya kosmetik belaka untuk menarik suara para pemilih.

Ironisnya pada laih pihak, birokrasi pun kerap dipandang sebagai sebuah organ pemerintahan yang punya kemampuan untuk bergerak sendiri. Mereka memiliki kemampuan menyabotase program-program berorientasi publik dari para pejabat terpilih, apabila program tersebut dinilai para birokrat akan merugikan kepentingan mereka. Bahkan, secara lebih jauh, birokrasi dapat saja melakukan *character assassination* terhadap siapapun pejabat politik yang dinilai akan mengganggu kepentingan para birokrat (terutama eselon atas) secara keseluruhan. Juga dapat saja terjadi semacam aliansi terselubung antara kalangan birokrat dengan tokoh-tokoh politik tertentu yang menjadi lawan dari pejabat operasional suatu periode.

Namun, pandangan negatif atas birokrasi dari para pembela demokrasi tidaklah selalu berhasil sepenuhnya. Sebagian segmen justru malah menyatakan bahwa Birokrasi harus mempertahankan posisi kaku, penuh rahasia, dan memang harus "antidemokrasi" dalam pekerjaannya, dikarenakan negara (dan rezim) tetap bertanggung jawab atas masalah keamanan nasional dan mandat-mandat khusus dari konstitusi yang berlingkup pada rahasia negara. Sebagai misal, publik tentu tidak akan memperoleh informasi yang rinci mengenai siapa saja anggota Badan Intelijen Negara (BIN) yang ditugaskan di wilayah kecamatan atau kelurahan tempat mereka tinggal saat memonitoring pergeran-

gan jaringan pengedar narkotika. Juga, publik tidak akan pernah tahu penempatan alat-alat pertahanan strategis dan taktis negara, siapa yang memegang, dan mekanisme pengaktivasiannya.

Steven G. Koven menyatakan bahwa stigma-stigma yang menempatkan seolah-olah birokrasi dan demokrasi adalah dua konsep yang saling bertentangan adalah tidak pada tempatnya. Birokrasi dan demokrasi memiliki nilai-nilainya sendiri. Karakter pejabat politik dan pejabat birokrasi tentu saja berbeda karena pelatihan-pelatihan yang mereka alami, sumpah jabatan yang mereka ucapkan pun berbeda. Bagi Koven, pertentangan nilai dasar antara demokrasi dan birokrasi kemudian melahirkan suatu pendekatan baru dalam administrasi publik yaitu *New Public Management (NPM)* (Koven, 2009: 152).

Nilai-nilai perwakilan publik untuk mengontrol pemerintahan seperti disuarakan oleh para pendukung demokrasi dapat hidup berdampingan dengan nilai-nilail legal-rasional dan efisiensi dari birokrasi. Koven menyatakan " .... *democracy and bureaucracy are often viewed as mutually exclusive concepts ... appears to be misplaced ... value of efficiency* [dalam birokrasi] *can coexist with value of representation* [dalam demokrasi]." Ketimbang menyatakan birokrasi dan demokrasi eksklusif satu sama lain, adalah lebih tepat menyatakannya sebagai berhubungan secara simbiosis-mutualistik satu sama lain. Demokrasi menghendaki kontrol publik atas jalannya birokrasi, sementara birokrasi dapat mempraktekkan kompetensi netral mereka guna melayani kehendak para pejabat politik dalam Negara demokrasi yang ingin menyejahterakan publik.

Hingga sejauh ini, dapat kita mengatakan bahwa demokrasi berkenaan dengan masalah-masalah politik sementara birokrasi berkenaan dengan masalah-masalah teknis-profesional (meritokratisme). Hingga saat ini pula kita dapat melihat bahwa hubungan demokrasi dan birokrasi sulit untuk tidak berkelindan satu sama lain.

Dalam bahasan mengenai persinggungan antara birokrasi dan demokrasi ini, akan lebih menarik apabila ditinjau posisi pelaksana birokrasi: Birokrat. Kenyataan bahwa birokrasi dan demokrasi yang selalu berkelindan mendorong birokrat harus mampu menempatkan posisi dirinya secara tepat. B. Guy Peters misalnya, menekankan ada 5 peran yang dapat diambil birokrat di dalam situasi ini yaitu sebagai: (1) *the bureaucrat;* (2) *the manager;* (3) *the policy-maker;* (4) *the negotiator;* dan (5) *the democrat* (Peters, 2009: 10-16).

Peran sebagai *the bureaucrat* artinya birokrat kembali ke *khittah* seorang birokrat, yaitu bekerja sesuai karakteristik birokrasi Model Weberian yaitu bekerja secara hirarkis, imparsial, ekspertis, dan bekerja berdasarkan dokumen/data. Peters menganggap bahwa improvisasi-improvisasi peran birokrasi di era post-modern mendorong para birokrat dinilai telah menjauh dari kebajikan-kebajikan birokrasi Weberian. Sebab itu, pilihan peran untuk kembali menjadi *the bureaucrat* adalah satu pilihan yang patut dipertimbangkan seorang birokrat dalam menyikapi segala perkembangan yang ada.

Peran sebagai *the manager* dapat diambil seorang birokrat mengingat sudah massifnya paradigma *New Public Management* terkait birokrasi saat ini. Peran ini diambil akibat birokrasi yang sudah menerapkan NPM cenderung menekankan pada perlunya birokrat yang mampu mengelola birokrasi yang bersifat " ... *decisive and autonomous public management* (Peters, 2009: 11). Bagi Peters, peran selaku *the manager* ini lebih cenderung membuat nyaman para birokrat eselon-eselon atas ketimbang bawah. Dengan demikian, peran sebagai *the manager* ini bersifat selektif.

Peran lain yang dapat diambil oleh birokrat adalah sebagai *the policy-maker.* Peran ini menyerupai pejabat politik, entitas superordinat kalangan birokrat. Mengenai peran ini Peters menulis " ... *the traditional policy role for the public service was to serve as advisors for political leaders* (Peters, 2009: 12)*."* Peran ini dapat saja terus berjalan dan diambil para birokrat ke depannya mengingat para pimpinan (pejabat politik) mayoritas memiliki penguasaan cukup minim akan materi ataupun data yang menjadi dasar pijakan pengambilan keputusan dalam suatu masalah publik. Dengan demikian, pejabat politik kerap kali banyak mengandalkan diri mereka pada pengetahuan yang dimiliki dan sarana-prasarana yang ada dalam genggaman para birokrat. Bahkan, para pejabat poltiik pun kerap menyerahkan sejumlah keputusan untuk diambil sendiri oleh para birokrat sementara para pejabat politik ini tinggal menandatanganinya saja. Di sinilah letak superioritas seorang birokrat di hadapan seorang pejabat politik.

Peran lain yang bisa diambil seorang birokrat adalah *the negotiator,* yaitu peran yang semakin banyak dipilih oleh kalangan birokrat. Birokrasi publik kini semakin banyak bersentuhan dengan aneka *stakeholder*, yang masing-masingnya cukup berbeda. Misalnya, birokrat yang merupakan Kepada Dinas Pendidikan akan banyak bersentuhan dengan kalangan dunia industri barang dan jasa, tokoh masyarakat, pejabat kepolisian, yayasan-yayasan pendidikan swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat, wartawan, dan sebagainya. Kepala Dinas Pendidikan tersebt dituntut untuk selalu melakukan hubungan koordinatir dengan keseluruhannya dan sebab itu seorang birokrat dituntut kompetensi negosiasinya dalam menjalin hubungan simbiosis-mutualistik dengan stakeholder-stakeholder yang memiliki karakteristik berbeda-beda tersebut.

Peran terakhir yang dapat dipilih seorang birokrat adalah sebagai *the democrat.* Dalam konteks ini *deal* utama seorang birokrat adalah mengantisipasi fenomena melemahnya kepercayaan masyarakat kepada demokrasi. Demokrasi yang dinilai tidak banyak menghasilkan pejabat politik yang kompeten mendorong beralihnya perhatian publik kepada para birokrat sebagai perwakilan kepentingannya. Birokrat dinilai memiliki kompetensi yang lebih baik ketimbang pejabat politik yang posisinya *datang-dan-pergi* (4 atau 5 tahun sekali berganti) serta tidak mampu menyelesaikan masalah dari akarnya akibat terbatasnya waktu kekuasaannya. Publik lebih memiliki berpartisipasi di dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan kalangan birokrasi ketimbang acara para pejabat politik. Pilihan ini diambil akibat publik menilai bahwa hasil kegiatan yang dilakukan para birokrat akan lebih bermanfaat dan bersifat permanen ketimbang yang diorganisir oleh para pejabat politik (atau para pendukungnya). Sebagai misal, publik lebih suka mengikuti program pembuataN SIM keliling ketimbang mengikuti pengarahan dari walikota mengenai isu sampah atau kesehatan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil studi literatur yang membahas seputar dikotomi konsep birokrasi dan demokrasi maka dapat diambil kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Hubungan birokrasi dan demokrasi sesungguhnya tidak dikotomis melainkan simbiotik-mutualistik. Demokrasi bertanggung jawab atas penjaringan kepentingan publik, melakukan agregasi atas kepentingan tersebut, menyusun skala prioritas, membuat keputusan, kemudian menyusun perangkat aturan perundang-undangan (*payung hukum*) atas keputusan tersebut. Keputusan tersebut kemudian dijalankan oleh aparatur birokrasi, yang semata-mata berfungsi sebagai instrumen pejabat publik dalam

menerapkan aneka keputusan mereka kepada konstitutennya.

2. Hubungan simbiotik-mutualistik antara birokrasi dan demokrasi seperti disebut dalam kesimpulan pertama tidak menegasikan adanya situasi khusus, yaitu dalam mana kalangan birokrasi pun dapat bertindak selaku pengumpul masalah yang dihadapi publik, melaporkannya kepada pejabat politik, menawarkan solusi atas permasalah, yang kemudian dipilih untuk dilaksanakan oleh para pejabat politik. Dengan kata lain, aparatur birokrasi mengambilalih peran-peran pejabat politik. Terkait dengan kemungkinan ini, ada lima peran yang dapat diambil kalangan birokrat yaitu sebagai *the bureaucrat,* sebagai *the manager,* sebagai *the negotiator,* sebagai *the policy-maker,* dan sebagai *the democrat.*

3. Sehubungan dengan sinergitas seperti apa yang seharusnya ada antara konsep birokrasi dan demokrasi, jawaban dapat diberikan berdasarkan skema kerja sistem politik. Aras fungsi dan struktur input, aras konversi dalam sistem politik, aras fungsi dan struktur output, dan aras *feedback* merupakan media di mana konsepsi demokrasi dan birokrasi dapat dipertemukan. Dengan demikian pandangan dikotomis antara birokrasi, apabila dipandang dalam perspektif ini, bukan sesuatu yang penting lagi untuk dikemukakan.

BIBLIOGRAFI

Axford, Barrie, et.al. *Politics: An Introduction*, 2nd Edition (New York: Routledge, 2002)

Caplan, Bryan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (New Jersey: Princeton University Press, 2006)

DeHoog, Ruth Hoogland, "*Bureaupathology"* dalam Jay M. Shafritz, ed., Defining Public Administration (Boulder: Westview Press, 2000)

Farazmand, Ali, *Bureaucracy* dalam Ali Farazmand, ed. *Bureaucracy and Administration* (Boca Raton: CRC Press, 2009)

Fox, Carie Fox and Philip Murphy, *The Paradox of Bureaucratic Collaboration Government Bureaucracy in Robust Collaboration with the Public* (Canadian Center of Science and Education: Journal of Sustainable Development; Vol. 9 No. 1; 2016

Hummel, Ralph P., "*Bureaucracy*" dalam Jay M. Shafritz, Defining *Public Administration* (New York: Westview Press, 2000)

Kettl, Donald F., "*Public Bureaucracies*" dalam Michael Mooran, Martin Rein, and Robert Gooding, eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2006)

Koven, Steven G., "*Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management*" dalam Ali Farazmand, ed., *Bureaucracy and Administration,* (Boca Raton: CRC Press, 2009

Peters, B. Guy, *Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants* (Vieosoji Politika ir Administravimas, Nr. 30, 2009)

Provost, Colin, *"Bureaucracy"* dalam George Thomas Kurian, ed., *The Encyclopedia of Political Science* (Washington: CQ Press, 2011)

Riggs, Fred W., "*Bureaucratic Links Between Administration and Politics"* dalam Ali Farazmand, ed. *Handbook of Comparative and Development Public Administra-*

tion, Second Edition (New York: Marcel Dekker, 2001)

Tilly, Charles, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007)

Torcal, Mariano Torcal and Jose Ramon Montero, "Political Disaffection in Comparative Perspective" dalam Mariano Torcal and Jose Ramon Montero, eds., *Political Disaffection in Contemporary Democracy: Social Capital, Institution*, Politics (New York: Routledge, 2006)

Wilson, James Q., *American Government: Brief Version,* 9th Edition (Boston: Wadsworth, 2009)